

交通政策の理論的基盤の一考察

工 藤 和 馬

I 問題の提起

交通政策は歴史の各時代を通じてつねに国の重要問題となってきたが、第2次世界大戦以後とくに多様性をもった大きな問題として世界各国に現われている。これらの中、低開発国に起こっている問題は、その多くが従来交通輸送能力の不足している国土にこれを普及充実することを焦点とするものであって、その政策問題は、普及すべき交通機関の種類の選択と普及のための資金の調達方法という比較的単純な点にしばられる。これに反して先進国に起こっている問題は、すでに一応、鉄道および水運による交通網の普及を遂げている国で、交通の技術革新が急進し交通手段の新陳代謝と新興交通機関の急伸の中で、人口の急増集中産業の技術革新巨大化が進行して交通需要の激増と質的变化とが現われているために、その交通政策問題は多面的で複雑を極めている。現在世界の先進国に共通して起こっている交通問題はおもなものだけをあげてもつぎのようなものがある。

- (1) 鉄道経営困難と鉄道保持問題
- (2) モータリゼーションの急進に対する道路不足の問題
- (3) 航空輸送の急伸に対する空港施設不足の問題
- (4) 港湾能力の不足とその近代化問題
- (5) 都市交通の逼迫と混乱問題
- (6) 交通による公害問題

本稿では低開発国の交通政策問題についてはこれを他日にゆずり、先進国の交通政策問題を対象として論議を進める。さて上記のような多種多様の問題に対しては、学者、経営者、関係

当局から種々の提案や勧告が行なわれ、その一部は実行に移されてもいるが、問題の複雑性からみてまだ十分の効果をあげるにいたっていない。わが国でも上記の各種問題が世界の先進国と同様起こっていることはもちろんであり、わが国では世界の先進国に比較してむしろ問題がより深刻である。というのは、わが国では大正初期以降の政府の交通政策においてかなり大きな誤りをおかしており¹⁾、さらに昭和年代はほとんど初期から敗戦にいたるまで事変または戦争による国内交通投資の低調または空白を続けたといえるからである²⁾。戦後はまた、戦争による経済の壊滅的打撃からの速急な復興に重点をおき過ぎ、急激な人口集中と生産増大に対処するための交通能力の増強に手をまわすことが遅れたため、いよいよ問題を深刻化している。このように深刻化した交通問題に対して、わが国の学者、経営者、政治家なども多くの論議や提案を行ない、その中、対策の実行に移されているものも多いが、これらを通観していえることは、どちらかといえば対症療法的な論議が多いということである。わが国の交通問題がとくに深刻であり緊急性をもっている以上、これはある意味において当然といえるかもしれないが、対症療法的ということは、いきおい断片的になるのを避けられない。断片的な対策はこれを一つの統一理念の下において観察すれば相互の間に矛盾を生ずることが多いのである。この観点

1) 政党の抗争による不急の鉄道濫設。道路の建設改良怠慢。官僚の不当圧力による地下鉄道建設機運の圧殺と私鉄の都心乗入れ阻止。

2) 都市交通調整政策の不在。満州事変以来、終戦までの経済的交通政策の空白。

から、わが国現代の交通政策には相互矛盾していると認められるものが多い。たとえば、国鉄の独立採算は要求する（財政再建整備の要請がこれを証明している）が、独立採算をまっとうするための運賃規制の解除は行なわない、赤字線廃止またはこれが補助をも認めない、定期運賃の割引は強制するというような政策、海運会社には手厚い補助政策をとり、国鉄には政府の追加投資をほとんど実行しないこと、国鉄経営は独立採算の公共企業体方式により、空港と港湾とはこれを行政的公企業として公費経営を行なうなどの政策がこれである。また学者の主張にも都市交通の輸送力増強の必要は強調するが都市交通機関の運賃上げはこれを否定するという説が多い。これらの一見矛盾する見解はなんらか統一的な理論的基盤の下に調整することができなければ、科学的な交通政策を樹立することはできないのではないと思われる。本稿では交通政策の基盤としてなんらかの理論的統一概念が必要であることを前提として、この統一概念をどこに求めるかということについて若干の考察を加えてみたい。

II 交通政策の目標

1. 経済政策の目標。交通政策は経済政策の一部門であるという前提から出発する。これに対して交通政策の目標はたんに経済的な成果だけではなく政治的また軍事的な目的をももっているという反論があるかもしれないが、これは交通政策が政治または軍事にも利用できる³⁾ という意味をもつだけであって、農業、商業、工業の政策もこの意味では政治または軍事に利用できる。「水を治むるものは国を治むる」というのも同じようなことである。このため交通の交通用役を生産して人の需要を満たすという経済的性格は変わらないのであるから交通政策を経済政策の1分科とすることはまちがいはないだろう。したがって交通政策はその細目にお

いてはいろいろの特性をもつけけれども、その終極の目的は経済政策と同じ目標をねらっているものということができる。

そこで経済政策の目標はなにかといえ、これについては過去において優れた学者の多くの研究があることは周知のとおりである⁴⁾。この中で K.E. Boulding⁵⁾ の説がもっとも簡明であると思う。それは経済的進歩、経済的安定、経済的正義⁶⁾、経済的自由の4項目である。これは経済政策の抽象的目標としてはまことに簡明で要点をつくしているがあまりに抽象的であるところに問題がある。これでは人類の目的は生存と繁殖と生活向上にあるというのと等しく、交通政策の具体的基準としては空疎であるといえることができる。Boulding 自身も前掲書の『日本語版への序文』の中で「この一般原則は私の考えによれば、およそ人間的価値体系に立脚する社会であればいかなる社会にも妥当するものなのである」「資本主義社会と社会主義社会、発展社会と未発展社会のいずれも問わず⁷⁾」と記している。ところが経済政策を行なうものは国家であり、現実の世界では、国家は大別して資本主義国家と社会主義国家とに分かれていて、この両種の国家は必然的に経済体制を異にしているのであるから、抽象的には同じとせられているところの前記の4目標であっても、この目標を達成するための具体的経済政策は異種のものとならざるをえないわけである。具体的な経済政策が異なるということは当然、具体的な交通政策も異ならざるをえないということである。それでは資本主義国家と社会主義国家との間にはどんな経済体制の差異が存在するかということがつぎの問題である。

4) T.W. Hutchison, *Positive Economics and Policy Objectives*, 1964, 長守善監訳『経済政策の目的』, 東洋経済新報社, 348-49頁。

5) Kenneth E. Boulding, *Principles of Economic Policy*, 1958, 内田忠夫監修日本語訳『経済政策の原理』, 東洋経済新報社, 第2, 3, 4, 5章。

6) *Tustice*, 前掲訳書, 第80頁に「理想的な分配の現れ」と定義。

7) 前掲訳書, v 頁。

3) ローマ道路。ビスマルクのドイツ統一のための鉄道政策「アメリカ合衆国は鉄道の子である」という歴史学者の考え方。

2. 国家経済体制

国家が経済体制のみを要因として成立しているものでないことは肯定せねばなるまい。民族、言語、歴史、地理などとこれらの総合たる文化が現代国家の基盤となっていることは明瞭である。しかし一応、経済体制の差異のみによって国家を分類すれば、資本主義体制国家と社会主義体制国家とに分けることができる。この両体制の中間に混合体制国家を区別する分類も必ずしも誤りとはいえないであろう。新資本主義、新社会主義などの名で呼ばれるものがこれである。Gregory Grossman は経済体制として「資本主義的市場経済」「指令経済」をあげ、さらに「資本主義的市場経済における計画と統制」を行なった国若干を例示し、また「社会主義的市場経済」の国としてユーゴスラビアを例示している⁸⁾。この場合、前2者はそれぞれ資本主義体制国家と社会主義体制国家であり、後2者はこれを混合体制の国に分類できるかもしれない。Grossman はまた「混合経済」という用語はかなりの規模の私有と公有との双方が並行して存在する経済にしばしば適用される」ともいっている⁹⁾。

まず、資本主義体制国家と社会主義体制国家との経済体制の本質的差異はなにかを規定しなければならない。これを詳述することはないから、本稿の目的に従ってその要項だけを摘記してみよう

(1) 資本主義体制国家の経済体制

- ① (生産手段、消費財) の私有と契約自由原則との保証
- ② 私人の企業と取引の自由
- ③ 市場経済による需給調節と価格形成の機能によって経済資源の最適利用と経済の安定成長達成をめざす

要するに、この経済体制では、私人の自由と創意とを重視してその経済活動を自由ならしめ、そこに生まれる市場機構を利用して経済の成長

と安定とを達成しようとする体制で、この場合、個人間の分配の正義すなわち平等は、ある程度それを犠牲にするという意味をもっているといえるであろう。

(2) 社会主義体制国家の経済体制

- ① 生産手段の全面的または主たるものの国有
- ② 全企業または主たる企業の国営
- ③ 中央計画の指令による計画生産、計画流通、計画価格による売買

すなわちこの体制では、経済的成長と経済的安定とを目標としている点ではなんら資本主義体制の国家と変わらないけれども、その手段としては資本主義経済体制の欠陥を大きく評価して、個人の自由企業による生産と流通とを否定して、これらのすべてもしくは大部分を国家自からの計画によって実行するのである。これによって経済における個人間の較差すなわち不平等 (Boulding のいう不正義) を徹底的に廃除するとともに個人の経済における自由を大きく抑制するものである。資本主義国家における個人の創意と市場機構とによる経済資源の最適利用の実現と経済成長の推進力とは社会主義国ではこれを国家の中央経済計画の適正に依存しようとするのである。いわば平等の確保のために自由を犠牲にしようとする体制といえることができる。

(3) 両体制国家の自由と非自由の限界

ここで注意すべきことは、資本主義体制国家で個人の自由な経済活動を重視するといっても、その自由には限度があるということである。いわゆる公共の福祉のための自由の制限ということは現代資本主義国家では漸次その重要性を増大しつつある。経済的な公共福祉のために経済的な自由の制限を行なうということは資本主義体制国家における経済的正義をその限度において維持しなければならないということである。資本主義経済の発展にともないその欠陥は拡大されるから、このような経済的正義を維持することは、資本主義体制国家の経済政策においてきわめて重要視せらるべきものである。これを具体的にいえば資本主義経済体制の経済発展においては個人の富または所得 (wealth) の再配

8) Gregory Grossman, *Economic Systems*, 1967, 大野吉輝訳『経済体制論』, 東洋経済新報社。

9) 前掲訳書, 26頁。

分が不公正に行なわれることを防止せねばならないということになる。一方、社会主義体制国家で自由を認めないといっても、自由を求めるのは人間の本性であって、これをまったく無視することができないことがだんだん明らかになりつつある。最近、社会主義体制国家の経済体制にわずかずつではあるが、自由主義経済的要素が導入されつつあるのは、このことを示すものであろう¹⁰⁾。しかし現代社会主義体制の国家で自由主義的要素の導入が行き過ぎると国家体制そのものの崩壊の危険がある。その限度がどの程度まで可能であるかということについては、現代社会主義体制国家が実験中であるといえるであろう。

(4) 混合経済体制

前に述べたように混合経済体制というのはかなりあいまいな用語であるが、Grossman は「かつては、あらゆる資本主義は市場機構によって運営され、またあらゆる社会主義は指令に賛成して市場機構を断じて廃棄するであろうと考えるのが常であった。たしかに、歴史上に存在してきた事実上すべての資本主義経済は市場経済であったが、しかし、ドイツのナチ経済（だいたい、1936～45年間の）は資本主義指令経済と名づけてよい。また、大部分の社会主義経済（共産主義者の支配下にある経済）は、ほとんどつねに指令経済であったが、いずれも社会主義的市場経済である二つの事例、すなわち20年代におけるソ連の重要な歴史的ケースと、さらにいっそう重要な50年代の初期以後におけるユーゴスラビアの現行の実例とがある」¹¹⁾として混合的な経済体制の存在を指摘している。あるいはまた、資本主義体制国家でかなり多くの重要産業の国有化を行なっている仏、英、伊なども混合経済体制の国となりつつあるとする説もあるかもしれないし、ソ連その他の社会主義国家にみられる国営企業経営への資本主義的要素（た

たとえば企業管理の分権化、リーベルマン方式の利潤概念、政府投資ファンドに対する利子計算など）の導入なども一種の混合経済体制的傾向とみることができるかもしれない。しかし経済政策の基準として国の経済体制を分類する場合には、財貨または用役の大部分が自由な市場を介して流通し、そこに自由な需要と供給による価格が成立し、その流通が個人の所得と富とを再配分する体制と、これらの大部分が中央政府の計画によって流通し、その価格もまた政府の計画にもとづいて成立する体制との2種類とすることが適切である。Grossman が指摘するナチ経済は、市場の自由性と価格の自由性とが高度に制約され歪曲されていたことは明らかであるが、そこに市場は明らかに存在し、市場価格も成立し、流通によって個人の所得と富とが明らかに再配分されていたのであるから、資本主義経済体制の本質は喪失していない。そうであればこそナチ経済がきわめて誤った資本主義体制における誤った経済政策として批判されるのである。また同氏が例示する50年代以後のユーゴスラビアの経済体制は、農業における87%（1964年耕地面積）の私有と農業以外の企業の中、使用人5人未満の私営とを認めており、その他の商工業はすべて国営独占であり、国営企業ではいわゆる労働者経営その他の多くの分権的要素が導入せられているとされている¹²⁾。これらの点からGrossman はユーゴスラビアの経済体制を社会主義市場経済としているが、6人以上の使用人をもつ大規模商工業がすべて国営であり、その生産物の流通には、特種の市場機構を導入して供給と需要に応じ、価格が変動する作用を示すといわれているが、その生産手段はすべて国有であり、これらの生産物の市場価格の変動が各個人の所得および富の再配分に影響を与えることはきわめて少ないように思われるので、農業と小規模企業とを除けば、すなわち近代産業の大部分の本質は社会主義的経済体制のはんちゅうに入るものとせざるを得ない。またさき

10) Holland Hunter, "Planning Soviet Transportation", *papers on 10th Annual meeting of 'Transportation Planning'*, Oct. 23—25, 1969, p. 208.

11) Grossman, 前掲訳書, 26頁.

12) Grossman, 前掲訳書, 165—66頁.

に例示した、資本主義体制国家の中でかなり大幅な重要産業の国営を行ったり、多分に計画経済的要素（年次経済計画、経済予測、経済指導など）を導入している国では、国営（公営）企業は国（または公共団体）が特別の必要のための特定の企業についてだけであり、計画経済的要素の導入もほとんど強制力をもたず、個別企業に参考資料を提供し、または誘導的目標を掲げる意味をもつにすぎない。そしてあらゆる財貨または用役の流通は、自由な市場を介して行なわれ、その市場機構によって経済資源の最適利用を達成し、またこれによって個人の所得と富との再配分が行なわれることにはなんの変りもない。同じように社会主義体制国家で、国営企業をできるだけ分権化し、または自由主義的経済要素（利潤または利子方式）を導入しているものでも、その生産する財貨または用役の流通および価格成立の基礎は大部分が計画にもとづくものであり、ほとんどこれによって経済資源の最適利用を達成しようとするものではなく、またこれによって個人の所得と富とを再配分するようなこともなく、基本的には社会主義体制国家であることに変わりはない。もしこれらの機能が変化するような改革が行なわれたならばそれはもはや社会主義国家の名に値しないことになるであろう。したがってわれわれが経済政策——したがって交通政策——の基準として国家経済体制をとりあげる場合には、資本主義経済体制と社会主義国家体制の二つだけで足りると思われる。

（5）経済政策と経済理論

われわれが経済政策——したがって交通政策——を考える場合、経済理論——したがって交通理論——をどう考えたらよいか。元来、経済理論は政策よりもより厳密な意味において科学的である。すなわち経済理論は経済における因果関係を総合して科学としてまとめられているのであるから、それは経済法則の体系化されたものである。したがってどんな経済政策も経済理論に背馳しては、その効果を発揮できないという関係にある。資本主義経済理論は自由主義経済理論が発展して生まれたもので、それは永

い歴史を経ているとともに、多くの研鑽が加えられたものである。しかしその本質は人々が自由な（必要な法的制約の下）経済活動を行なう場合にはどんな結果を生ずるかという因果法則の理論体系である。資本主義経済体制下の経済政策がその目標を達成しようとする場合、この資本主義経済理論に背馳しては目標達成が困難となるのである。もしこの資本主義経済理論の示すところに大きな欠陥があるならば、経済政策によってこれを矯正する以外に方法はない。社会主義経済体制の国家はこの資本主義経済が必然的に生み出す欠陥——それは資本主義経済理論にも内包する——を徹底的に廃除するために革命によって構成されたものであることは前に述べたが、それでは社会主義体制における経済政策と経済理論との関係は如何。社会主義体制では資本主義の否定ということが唯一の理論であって、それ以外には経済理論というものはまだ存在しないといってもよいのではあるまいか。社会主義経済体制国家の経済活動は中央政府の経済計画から出発するのであるが、これはすべて中央政府の意志決定にもとづくのであるから、毎年でも変化する可能性があり、そこには確立された理論は存在せず、中央経済計画もこれに続く一連の経済計画もすべて、これは経済政策だけであるというほかない。すなわち社会主義経済体制の国には経済政策はあるが経済理論はまだ資本主義経済体制の否定という理論以外には存在しないといえるのではないかと思う。これは資本主義体制が永い歴史の集積の上に構成されていることと、個人の自由な経済活動によって形成されるという特質をもっているのに対して、社会主義体制が資本主義体制の否定を最大の目的とし、個人の自由な経済活動を否定するということによって成立している当然の結果であろう。

Ⅲ 資本主義体制下における経済政策の基盤

ここではじめて、経済政策の具体的基盤を考察する段階に達したが、以上述べたように資本主義体制と社会主義体制とは、同じく経済の進

歩と安定という目標を追求しながら、その方法論はまったく異質の基盤に立脚しているのに、その経済政策——交通政策——の具体的基盤がまったく異なるのは当然である。ここでは主として資本主義経済体制における経済政策の具体的基盤を考察し、必要に応じて社会主義経済体制における経済政策の具体的基盤にも言及することとする。

資本主義経済体制下における経済政策の基盤は、上に述べてきたところから結論して、資本主義経済の合理性を促進することと同じく資本主義経済が不可避免的に随伴するところの不合理性を是正することとの二つの項目に集約できる。資本主義経済の合理性とは資本主義体制の下で経済の発展と安定とを人々の自由な経済活動により達成することであり、資本主義経済の随伴する不合理性とはこれらの目的の達成を阻害する要素である。以下説明を加える。

1. 資本主義経済の合理性の促進

(1) 人（法人を含む）の自由な経済活動

公共の福祉のために制限を加えることを除き、人々の自由な経済活動を制限しないで公正な競争を促進するということである。ある場合には少数の人の経済活動に制限を加えることがより多くの人の経済活動を自由ならしめることがあることに注意しなければならない。

(2) 市場機構の合理的機能

この場合もできるだけ市場の活動を自由ならしめることが必要であると同時に、市場を形成する供給者と需要者との間、供給者相互間、需要者相互間の関係を経済的に自由かつ公正ならしめなければならない。もし経済政策がこれらの関係を不公正ならしめるようなことがあれば、市場の機能はたちまち不合理とならざるをえない。たとえば国が特定の経済主体に不当な保護を加えるような場合には、その市場はもはや合理的な機能を発揮することはできないであろう。

(3) 経済資源の最適利用

(1)(2)によって経済資源の最適利用を達成できるのであるが、資源の最適利用は経済発展の基礎をなすものであり、経済政策ではつねに目的

の尺度となるものである。資本主義国家における国営企業では資源の浪費が行なわれることが多く、とくにこの点を重視する必要がある。これを防ぐために最近、費用利益計算などの手法がとり入れられているが、現実ではまだきわめて不十分で多くの浪費が行なわれているようである。

2. 資本主義経済の不可避免的な欠陥

(1) 企業の濫立

マルクスによって「生産の無政府性」として指摘されるように、人々の自由な経済活動にともなう一つの大きな欠陥といえる。これは時に生産過剰となり不況となり、さらに恐慌を生むことがあり、経済政策の基本目標である経済の安定を害することが多い。しかし資本主義体制国家は、特殊の企業には免許制度などを取り入れ、また第1次世界大戦以後、経済大幅変動を防止するための多くの対策——前に述べた経済計画、経済予測、経済指導など——を講じ、あるいは金融政策などにより、恐慌というような大幅の経済変動は避けることのできる体制にあるといわれる。さらに企業の面では情報の獲得とその処理に関する技術の大きな発展によって自主的に活動を調整できるようになっているので現代ではこの欠陥は軽減しているといえる。しかし現代でも資本主義体制の下ではたえず経済変動の脅威にさらされていることは事実で、ここにこれを防ぐための経済政策の大きな意義がある。

(2) 利潤動機に依存するための財貨または用役の供給不足

利潤のあるところには企業が濫立され、利潤のないところには企業が起らないというのが資本主義体制の欠陥である。しかし利潤のない場合でも、経済発展のためには財貨または用役の生産が必要な場合がある。この場合、これら必要な財貨または用役の生産を促進することもまたこの体制下における経済政策にきわめて重要な役目である。これは補助または国もしくは公共団体の直接投資あるいは直営という経済政策によって達成するほかない。いずれの場合にも補助または公営によって利益を受けるものが

存在するが、もしこの利益を受けるものに対する競争者がある場合には、この競争は不公正な競争となり、市場の機能を不合理ならしめるという状態が生ずる。この不公正な競争を防止することもまた経済政策の役目であることに注意を要する。この点についてはのちに交通政策の項に詳述する。

(3) 独占発生による弊害

自由な経済活動は、経済主体の間に較差を生じ、経済の発展にともないこの較差が拡大され、企業の寡占を経て独占を生み出す。資本主義体制下企業における資本の集中とその結果としての独占の傾向は、ほとんど避けがたいものである。しかし企業の独占はきわめて大きな弊害を生み出す。そのおもなものは管理価格を構成して市場の機能を麻痺させることである。これは資本主義体制の合理性そのものを麻痺させることである。このために独占に対しては多くの国で独占禁止法をはじめとして多くの独占に対する規制が実施されていることは周知のとおりである。独占が高度に発展して、その独占の弊害を立法または行政によって防止することができなくなった場合には、これを国有化して弊害を除去する以外に方法はない。資本主義体制国家におけるいわゆる重要産業の国有化は、このような場合に行なわれるものが多い。

(4) 所得または富の不均衡化

資本主義体制下では、個人（法人を含む）はすべて私有の所得および富をもつ。そして経済の発展はこの個々の人の所得および富の較差を生む。この較差の発生は個人の能力に應ずる自由な経済活動をたてまえとする資本主義体制下ではやむを得ない。しかしそれは資本主義体制の合理的な進行の中で発生するものについてのみいうのであって、独占から生ずる較差、政策の誤謬から生ずる較差は極力これを防止しなければならない。これを防止することが経済政策の重要な使命であることはいうまでもない。つまり経済政策は各個人の所得または富の不合理な再配分をひきおこすようなものであってはならないのである。つぎに資本主義体制下で、当

然生じてくる較差はやむを得ないものであるが、このために、自然人として「健康で文化的な生活」が困難となるような状態が起こるかもしれない。このような場合には国がその「健康で文化的な生活」を保障しなければならないが、これはいわゆる社会保障であって社会政策の問題となる。いわゆるシビル・ミニマム政策の必要な所以である。

(5) 資本主義体制下における公害

ここで公害とは、資本主義体制下における人（法人を含む）の自由な経済活動（ある場合には非経済活動、本項では以下同）が、他の人（法人）に与えるなんらかの不利益をいう。資本主義体制下で人が自由な経済活動を認められているということは、これによって他人に不利益を与えることをも認められているということではない。自由な活動をする人は、それによってなんらかの利益を受けており、その利益を受けるための犠牲の一部分をなすものが、いわゆる公害といわれるものである。すなわち利益を受けるためのコストの一部であるから、当然、不利益を与えるものがこれを防止すべきであり、もし発生したならばその不利益を賠償すべきものである。この論理が今日明確に確立されずしばしば問題となっているのは、この点に関する法制が不備であることと技術革新がきわめて急激であったために、発生する不利益とそれを与えた原因との間の因果関係がまだ明確でない部分があるからであろう。とくに企業が他人に不利益を与えている場合は、その企業の費用を他人に負担させていることになり、資本主義体制下の私有財産制では、大きな所得と富の不均衡を生み出すことになるのであるから、この是正を行なうことは社会政策としてのみならず経済政策としてもきわめて重要である。

IV 資本主義体制下における交通政策の基盤

前章で資本主義経済体制下における一般経済政策の基盤について述べたが、ここで交通政策の基盤を探究するためには、前章の論理を交通政策に適用すれば一つの結論を得る。以下これ

を説明する。

1. 資本主義経済の合理性の促進

(1) 人の自由な交通活動

この場合、なるべく自由な交通活動を促進すべきであるという基本的な原則は、一般経済政策の場合と同様であるが、交通の場合多少の特殊性があるので現実的にはやや異なった政策がとられている場合が多い。まず交通企業は自然独占的性格が強く、このため、濫立による競争のための浪費を避けるために法律または免許制度によって同種の企業増加の制限を行なっているものが多い。国有鉄道、民営鉄道、路線区域を特定する自動車運送、定期船、定期航空などがこれである。これらはいずれも特定の路線および地域において同種の他の交通企業の発生を抑制しているので一種の独占を法的に設定したものである。したがって競争による浪費はある程度避けることができても、独占による弊害が発生する場合の多いことも十分考慮しなければならない。同種の交通機関の間には上記のように競争制限が行なわれているが、異種の交通機関の間には上記のような方法による競争制限は行なわれていない。第1次世界大戦を契機とする自動車、航空の発展は、第2次世界大戦後いよいよ激化して、現代は鉄道、自動車、航空、水運の異種交通機関の烈しい競争時代に入っている。この競争は資本主義体制の特質である個別企業の自由な経済活動を盛んにしている面では望ましいものであるが、種々の歴史的要因のために競争の基盤に不均衡な点が多く、このために資源の最適利用を阻害している場合が多い。そのもっとも主要な点は鉄道に対する重過ぎる独占規制にある。最近、この点が認識されてきて、鉄道に対する独占規制緩和の必要が主張せられ、また相ついで実行せられつつある。その他異種交通機関の間の各種の負担の公正化の問題についてもとり上げられつつある¹³⁾。

(2) 交通市場機構の合理的機能

前(1)に述べた異種交通機関の間の競争の法的条件の公正化も交通市場の合理的機能を発揮するための重要条件であるが、交通の場合、そのほかにもいろいろの問題がある。交通関係では、種々の要因から公共投資の交通施設または公営の交通機関が多い。これら公共投資または公営の行なわれる要因は一応、合理的であるとしても、その公共投資の交通施設または公営交通機関の経営形態に大きな問題がある。もしその公共投資の交通施設の管理または公営交通機関の経営が企業形態で行なわれ、投資の適正利子、管理または経営の人件費、物件費、減価消却費、拡大再生産のための資本費などの金額を、利用者から収受する使用料または運賃の収入でまかなわれるようにすれば問題はない。しかしこれらの管理または経営が全部公費によるかまたは低運賃による赤字経営で行なわれるとすれば、利用者はその赤字分だけ補助を受け、不当に低い使用料または運賃で交通施設を利用することになり、交通市場を乱し、合理的市場機能を阻害することになる。わが国では国有鉄道は一応、独立採算制によって企業的経営を行なっているが(運賃抑制による赤字経営については後述)、空港、港湾、公共道路については、この点について大きな問題がある¹⁴⁾。道路公団の有料道路は、建設費を償却するまで通行料をとり、以後無料とすることになっているので、建設費償却以後の維持修理費、更新費について同じ問題が残る。

合理的交通市場機能発揮のためには、競争関係にある交通機関の不当競争を抑制しなければならない。運賃または料金を運送原価以下に引き下げて競争することは、公正な競争者に害悪を加えて競争市場を崩壊させて不当な独占に導くことになるからである。米国では交通機関の不当競争の基準として out-of-pocket cost 未満

13) ③1953, 1962年の「イギリス運輸法」改正。

④1949, 1952年のフランス「国有鉄道会社設立に関する協定」の改正, および1951年フランス国有鉄道の運賃改正。

⑤1960年ドイツ「ブランド委員会報告」, 同1961年「交通改革」。

⑥1962年米ケネディ「運輸教書」。

14) 拙稿「交通における利用者負担の問題」『流通経済大学開学記念論文集』, 昭和41年4月1日, 53-78頁。

の運賃を不法としているが、これらの規制のためには原価計算の法的基準を定める必要がある。

現代国内交通市場では、異種交通機関の関係を考慮した総合交通市場の合理的機能を発揮することを重視する必要がある。このために各種の交通機関をそれぞれ適材適所に配置し、そこで発展させてゆく交通調整政策が重要となってきたのである。この政策の中心は交通機関がその適材適所に配置され、それぞれその機能を発揮させることにあるが、このためには資本主義体制下では、各種の交通機関が利用者負担の原則の下に自由な活動を行なわせ、利用者の自由な選択によって自然的に適材適所を実現することがもっとも適切であるとせられている¹⁵⁾。

(3) 交通のための経済資源の最適利用

机上論的には、まず国の総資源のうち交通のために充当すべき資源を決定し、つぎにこの交通に充当された資源を、交通に関する国民経済の要求の重要順位に従って資源を配分することによって最適利用の目的を達することができる。これは社会主義体制の国では机上計画は中央経済計画だけで可能であり、また他の経済活動はその計画通りに動くことを強制されるのであるから、すべて問題があれば中央計画の責めになる。資本主義体制の場合は、原則的には市場機構の機能によってもっとも交通資源の要求の強く示される方向に資源が流れて資源の最適利用が達成されることになるわけである。交通資源の要求はすなわち交通需要であるが、これに対する交通用役の供給は交通投資によって行ない、交通投資の効果発生は多くの場合、相当の期間を要する。このため交通投資はほとんどつねに先行投資を必要とする。先行投資は民間資本では限られた範囲だけ（相当短期間に採算可能の効果を生む範囲）可能であるから、公共投資に依存しなければならない場合が多い。創設期の鉄道、現代の道路、港湾、空港などがこれである。こ

れら先行投資たる交通公共投資は、現代ではその完成後の経済性を無視することがほとんど公認されている状態にあるために、優先順位などに関係なく不急不要の投資が行なわれることが多く、ここに大きな資源の不適正な利用が現われることが多い。とくに政党的利害を反映する道路投資にこの傾向が強く、これは一般に投資が巨額に上るために国民経済にとってきわめて重要な関係がある。最近、費用利益分析などの手法によって交通投資の経済性を発見することが行なわれ始めたが、きわめて一部にすぎず、これを広く各種の公共交通投資全部に及ぼしてその経済性を明らかにして、投資の適否およびその優先順位を決定して、交通資源の最適利用達成の手段とするにはほど遠いという状態にある。

2. 資本主義経済の不可避的な欠陥

(1) 交通企業の濫立

本章Ⅰの(1)にあげたように、交通企業の大きな部分が法律または免許制度によってその増加を抑制されているので、あまり大きな濫立の弊害はないといえる。むしろ免許制度を偏重して現存業者過保護の弊害があるくらいである。質的に優れている個人タクシーの免許を抑制して会社タクシーの悪質な営業を看過しているごときがこれである。濫立にはあたらないが、大都市交通の交通企業がきわめて多数存在して経営の統制が実現していないのは、世界の大都市に見られないわが国の大都市東京と大阪の特徴である。大都市の交通が、歴史的に各種の多数の交通企業によって発展してきたことは世界を通じて同様であるが、都市圏が拡大して都市交通が全都市の各種計画と不可分の関係があることがわかってから、世界の大都市ではほとんど全部が都市圏の全交通企業を1または2企業に統一して、都市交通を全都市圏と密着させてその拡充を進めている。わが国でこの統一が実現されていない原因は、戦争による政策の空白もあるが、やはり交通政策の貧困が主たるものであろう。ここで一言指摘したいことは、大都市交通企業の統一ということは、以上述べてきた資

15) ③1951年『国際商業会議所報告』。

④1955年欧州経済委員会「各種交通機関調整方策の利害得失」

⑤1959年国際運輸労連「交通調整の根本理念」。

本主義体制下の自由企業活動による資源の最適利用をめざす政策ではなくして、むしろ社会主義的な統制的意味をもっていることである。これは交通政策部門における社会主義的要素導入の必要の一例といえる。そして大都市交通政策におけるこの社会主義的要素はヨーロッパ諸国、イギリス、アメリカでも盛んにこれを導入しているのである¹⁶⁾。いま一つの問題は自家用車の激増である。自家用車の激増は、公共運送業者（鉄道、定期路線自動車業者）に打撃を与えると同時に、道路混雑、道路不足から公害問題までまき起こしている。この問題の解決は資本主義体制下の政策では、自家用車をはじめとする全自動車に、自動車の利用する道路、駐車場をはじめ自動車により発生する公害関係の費用を全部負担させることによって、これをどの程度抑制できるかにかかっている。自家用車を中心とする自動車対策は目下、実験時代にあるといえることができる。

(2) 利潤動機に依存するための交通供給不足交通の場合にも利潤の見込みがないために民営企業による交通用役の供給企業が起らないことは当然である。しかし公共の福祉のため、または経済の発展のために必要な交通用役はなんとかして供給しなければならない。このような必要の有無は国民を代表する機関——国会または地方議会——で決定すべきであることはいうまでもない。利潤の見込みがない場合はいろいろ考えられる。まず交通企業を経営しても永久に利用者が少ないと予測する場合、つぎに一定の期間を経れば利用者が増加し利潤の見込みがあるが、その時までの欠損を負担できない場合で、前者は離島航路、過疎地域の鉄道その他の交通機関などで、後者は開拓時代の鉄道その他の開拓的交通機関のごときものである。つぎに所要の投資額が巨大で到底短期間に利潤をあげる見込みがないものとして、民営企業として

は起業を期待できないものがある。港湾、空港、道路などがこれである。これらの中、企業規模の小さいたとえば離島航路または短距離区間の鉄道のごときは、民営企業を起業させ、これを補助して目的を達することができるが、企業規模の巨大な港湾、空港道路などは国または公共団体で施設してこれを管理運営するほかない。このような理由によって交通では公共投資、公共経営の交通施設が多いのである。以上とやや意味を異にするが国有鉄道の赤字線の問題がある。この赤字線は民営鉄道ならば到底経営できないものであり、国有鉄道でもこれを廃止する希望があるが、もし公共の福祉のためにその経営を続けることを強制された場合は、上記の公営の場合と同じことになる。また最近、都市交通増強のために世界の多くの都市で地下鉄道が増設されているが、その建設費が巨額に上るために到底収支均衡の見込みがなく、建設費の一部または全部の補助を受けねばならない場合が多い。これは世界各国の都市でほとんど同様である。これも上記の補助と同じ意味をもつものである。

以上、いずれの場合でも、公営の赤字額または補助額は国または公共団体の一般会計からこれを支出するほかない。ということは一般納税者の負担によって、これら特定の地域または特定の種類の交通施設利用者を補助することになる。この補助は、全国的に関連する空港、港湾の場合は一応、国の一般会計から支出することはやむを得ないものであるが、局地的な意味をもつ離島航路、過疎地帯の交通、鉄道赤字支線、都市交通などの場合には第1次的には関係地方公共団体の一般会計から支出すべきものと思われる。その理由は局地的な公共目的に対しては第1次的に当該地方の住民が責任を負うべきものであり、もっとも大きく利益を受けるのも地方の住民であると認められるからである。もし地方に絶対に負担力がない場合は国が負担するほかない。これは資本主義体制下における個人の所得または富の再配分をなるべく公正ならしめるという趣旨にも合致する。

16) 1933年ロンドン、1940年ニューヨーク、1948年パリなどの大都市が都市交通公共交通機関の統一を実現し、その他ベルリン、ローマ、米国のシカゴ、フィラデルフィアなどすべてこれを実行している。

つぎに空港、港湾の公設公営の場合、建設当初からその利用率が、相当の程度（企業の操業度にあたるもので、ここでは、収支均衡可能の利用度）に達するまでは公費経営（国の一般会計による補助に依存する経営）はやむを得ないが、その利用率が相当程度に達してから以後は当然、企業の経営を行ない、空港または港湾の使用料収入をもってその経営費（人件費、物件費、減価償却費、投資に対する適正利子、拡大計画のための資本費を含む）の全額をまかなう独立採算経営を確立すべきである。その理由は、すでに十分の利用度があるのに、その利用者たる航空運送人、船舶運送人（ひいてはこれら運送人の利用者）を、一般納税者が補助するということになり、これは国民の所得または富の再配分をきわめて不公正なやり方で行なうことになるからであり、また前に述べた交通市場機能を不合理ならしめるからである。

（3）交通企業の独占による弊害

交通企業の場合、前述のようにその自然独占の性格のゆえに、免許制度その他の法的独占を設定しているものが多く、これらに対してはそれぞれの独占規制を行なっている。同種の交通企業合同による独占形式の問題は、鉄道では現在アメリカ合衆国の鉄道合同問題に見られる程度で、他の国ではすでに早く全国鉄道網が統一せられ、その多くが国有化せられている。国有化せられた鉄道も独占規制の対象になっていることはいうまでもない。したがって現在では、単一種類の交通機関の巨大化独占化による大きな弊害はあまり多く現われていないといえることができる。ただ、前にもあげたハイヤー、タクシーについてはたしかに独占の弊害が認められる。現在は乗車拒否問題が大きくとり上げられているが、そのほか客が必要とする時間に営業しないことも大きな弊害である。ハイヤー、タクシーは通勤時間のピークも少なく、都心の長時間駐車もなく、自家用車に比較して道路、駐車場への圧迫もあまり多くないから、むしろ免許制度を廃止して競争を利用した方がよいのではないかという説も十分考慮する必要がある。

つぎに現代は異種交通機関の競争対策として2種以上の交通機関を兼営することが多くなっている。鉄道が自分の沿線のバスを兼営するのがもっとも多い例である。この兼営そのものは必ずしも不合理とはいえないが、これが特定の地域の陸上交通を独占することになる場合、大きな弊害が起こる。たとえばバスの回数、時刻を利用者の利益を無視して勝手に増減するなど、タクシーの乗車拒否に相当するような弊害が時々見られる。これは監督官庁の怠慢の結果といえるであろう。

（4）交通政策による所得または富の不均衡な再配分

前にあげた空港港湾の公費による経営の場合のほか、国または公共団体が交通機関の運賃を規制する場合に同じ問題が起こる。独占を認められた交通機関の運賃を国または公共団体が規制する権限をもつことは当然である。しかしこれは運賃が高過ぎて交通企業が不当に高い利潤または収益を収めると認める場合に限るべきものである。企業が適正な利潤または収益を収めることを前提としている運賃の引上げを、国または公共団体の政策のために拒否したり運賃割引を命令したりすることは権限の濫用といえるべきである。もしこの権限の濫用を強行したために交通企業が国民の要求する活動能力を失ったならば、それは、国または公共団体の責任である。したがってこのために活動能力を失った交通企業に対しては、同じく公共団体の資金によって補助して、その活動を支えなければならない。これは一般納税者の負担で、局部的な交通企業の利用者を補助することになる不均衡な再分配である。また国または公共団体の政策のために特定の旅客または貨物の運賃割引を強制した場合、そのためにその交通企業に欠損が少ない場合には、運賃割引の利益を受けない旅客荷主に運賃割引の利益を受けた旅客荷主の補助を強制することになるので明らかに不均衡な再分配となる。物価政策のために「公共料金抑制」の理由の下に、運賃を規制する場合も同様である。歴代の経済企画庁首脳が異口同音に「物価

政策のためには公共料金を抑制する」と口癖のようにいっているのは、自から権限の濫用を宣言しているようなものである。

V 結 言

以上いろいろ書きつらねたが、要は、交通政策の終局的ねらいは経済の安定成長で、この点では資本主義国家も社会主義国家も共通であるが、その政策の方法すなわち実行手段においてまったく異質であるということである。資本主義国家の経済政策はきわめて複雑で、その過誤の影響は広汎に及び、とくに重要なことは特定の経済主体に不当な利益を与え、他の経済主体

に不当な不利益を与えることがある。これに反して社会主義国家の交通政策は比較的単純で、かりに中央計画に誤りがあってもそれは次回に改めればよく、そのために何者かに不利を与えてもそれは社会主義体制そのものに属する自由抑制の一つとしてほとんど問題にならない。したがって社会主義国家の交通政策の一つの末端的現象がいかに優れていてもそれは資本主義体制下で同じように優れたものとして実行できるものではなく、また資本主義体制下の批評眼をもって社会主義国の交通政策の末端現象を批判しても、ほとんど無意味ではないかと思われるのである。以上